



Ce texte est une version provisoire. La version définitive qui sera publiée sous www.fedlex.admin.ch fait foi.

<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/feuille-federale.html>

Ad 21.403

Initiative parlementaire Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles

**Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture
du Conseil national du 14 décembre 2022**

Avis du Conseil fédéral

du ...2023

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 14 avril 2022 concernant le remplacement du financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Avis

1 Contexte

1.1 Genèse du projet

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants (LAAcc)¹ est entrée en vigueur le 1^{er} février 2003. Avec ce programme d'impulsion limité dans le temps, la Confédération entend favoriser une meilleure conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation. À cette fin, elle octroie des aides financières à l'établissement d'une offre d'accueil pour enfants adaptée aux besoins en Suisse. Depuis le 1^{er} juillet 2018, la Confédération apporte également un soutien financier aux cantons et aux communes afin de réduire les frais de garde à la charge des parents². Le programme d'impulsion, initialement limité à huit ans, a été prolongé à plusieurs reprises. Le 30 septembre 2022, le Parlement a accepté de prolonger la LAAcc jusqu'à la fin de l'année 2024³.

Le 18 février 2021, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a décidé, par 15 voix contre 9, de déposer l'initiative parlementaire « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles » (21.403). Il y est demandé que le financement de départ, limité dans le temps, soit remplacé par un soutien durable. Cette solution doit réduire sensiblement les contributions versées par les parents et améliorer l'éducation de la petite enfance de manière à augmenter les chances de développement des enfants et à permettre un meilleur équilibre entre vie familiale et vie professionnelle. Les nouvelles dispositions légales doivent respecter le principe de subsidiarité et tenir compte de tous les modèles familiaux.

Lors de sa séance du 29 mars 2021, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E) a décidé, par 7 voix contre 3 et 3 abstentions, de donner suite à l'initiative. Lors de ses séances du 16 avril et du 27 mai 2021, la CSEC-N a décidé de constituer une sous-commission chargée d'élaborer un projet de loi en vue de concrétiser le contenu de l'initiative. Le 28 avril 2022, elle a examiné et adopté le projet élaboré par la sous-commission, puis a mis les avant-projets de loi et d'arrêté fédéral en consultation du 17 mai au 7 septembre 2022.

Le 27 octobre et le 17 novembre 2022, la CSEC-N a pris connaissance des résultats de la consultation et a modifié les deux textes. Le 8 décembre 2022, elle a adopté l'avant-projet de loi par 17 voix contre 7 et 1 abstention ; le 14 décembre 2022, elle a adopté l'avant-projet d'arrêté fédéral par 15 voix contre 8 et a décidé de soumettre le projet à son conseil et d'inviter le Conseil fédéral à prendre position.

1 RS 861

2 RO 2018 2247

3 FF 2022 2404

1.2 Mesures au niveau fédéral

1.2.1 Améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle

Différentes mesures sont nécessaires pour permettre de mieux concilier vie familiale et activité professionnelle ou formation. Parmi celles-ci figure la création de places d'accueil extrafamilial, création que la Confédération soutient depuis 2003 au moyen de la LAAcc. À la fin 2022, la Confédération avait cofinancé la création de près de 71 900 places, dont près de 42 100 dans des structures d'accueil collectif de jour et 29 800 dans des structures d'accueil parascolaire, et ce avec un engagement financier à hauteur de 450 millions de francs. Sur proposition du Conseil fédéral, la LAAcc a été complétée, le 1^{er} juillet 2018, par deux nouveaux instruments d'encouragement : la Confédération peut, d'une part, accorder des aides financières aux cantons et aux communes qui augmentent leurs subventions à l'accueil extrafamilial pour enfants afin de réduire les frais de garde à la charge des parents. Elle peut, d'autre part, contribuer financièrement à des projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extrafamilial aux besoins des parents. Le Parlement a octroyé un crédit d'engagement d'un montant de 176,8 millions de francs à cet effet⁴.

Le 28 avril 2021, le Conseil fédéral a adopté la stratégie Égalité 2030⁵, dont l'un des quatre champs d'action s'intitule « Conciliation et famille ». Les mesures qui y sont prévues doivent contribuer à ce que les femmes et les hommes bénéficient de conditions favorisant la conciliation entre la vie privée, la vie familiale et la vie professionnelle, ainsi qu'une répartition équilibrée du travail rémunéré et non rémunéré, domestique comme familial.

1.2.2 Améliorer l'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire

Le 3 février 2021, le Conseil fédéral a adopté le rapport « Politique de la petite enfance : état des lieux et possibilités de développement au niveau fédéral » en réponse au postulat de la CSEC-N (19.3417) et au postulat Gugger (19.3262). Le rapport montre sur quelles bases juridiques la Confédération peut s'appuyer pour soutenir l'encouragement de la petite enfance et améliorer l'égalité des chances des enfants d'âge préscolaire. L'encouragement de la petite enfance étant un thème transversal, les compétences de la Confédération sont réparties entre différents départements et offices fédéraux. Les mesures de soutien de la Confédération couvrent de nombreux domaines thématiques, notamment la promotion de la santé et la prévention durant la petite enfance, la participation culturelle des jeunes enfants, la santé et l'activité physique, la nutrition et la sécurité alimentaire, la protection de l'enfance et les droits de l'enfant, ainsi que l'intégration durant la petite enfance. Lors de l'adoption du rapport, le Conseil fédéral a décidé de renforcer la collaboration et la coordination à l'échelle fédérale dans le domaine de l'encouragement de la petite enfance.

⁴ Aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants : bilan après dix-neuf années, Office fédéral des assurances sociales (OFAS), 2022. Disponible sur : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home.html> > Aides financières > Accueil extra-familial pour enfants.

⁵ La stratégie Égalité 2030 peut être consultée à l'adresse : www.egalite2030.ch.

Le 16 juin 2022, le Conseil des États a adopté le postulat Baume-Schneider « Un observatoire national de la petite enfance » (21.3741), qui charge le Conseil fédéral d'étudier la possibilité de créer une institution de ce type.

Le 29 juin 2022, le Conseil fédéral a adopté le rapport « L'encouragement précoce du langage en Suisse » en réponse à la motion Eymann (18.3834), qui précise le concept d'encouragement précoce du langage et donne une vision d'ensemble des pratiques cantonales en la matière. Selon le rapport, l'amélioration de l'encouragement précoce du langage passe en premier lieu par un soutien aux structures d'accueil extrafamilial et aux offres d'éducation de la petite enfance.

1.3 Participation au marché du travail et besoin de main-d'œuvre qualifiée

Des écarts importants subsistent entre les femmes et les hommes en matière de participation au marché du travail et de répartition des rôles dans le monde du travail et au sein de la famille. En comparaison internationale, les femmes présentent un taux d'activité élevé en Suisse, mais leurs taux d'occupation sont par contre très bas. Mesurée en équivalents plein temps, la participation des femmes de 15 à 64 ans au marché du travail est de 60 %. Les raisons invoquées pour justifier ces faibles taux d'occupation sont notamment la garde des enfants et l'assistance apportée aux proches, que les femmes continuent à assumer nettement plus souvent que les hommes⁶. La présence d'enfants dans le ménage influe fortement sur la répartition des rôles entre les femmes et les hommes : 78 % des mères d'enfants de moins de 25 ans actives sur le marché du travail exercent un emploi à temps partiel ; c'est le cas de 12 % des pères⁷.

Le comportement des mères et des pères face à l'emploi a des conséquences sur le plan de l'économie, de la politique sociale et de l'égalité des chances. Le revenu que les mères tirent de leur activité lucrative est nettement inférieur à celui des pères, ce qui, surtout après une séparation ou un divorce, s'accompagne souvent de risques financiers accrus et de répercussions négatives sur leur prévoyance vieillesse. Les différences de revenu entre mères et pères apparaissent principalement après la naissance du premier enfant et persistent à long terme ; les mères ne compensent pas au fil du temps leurs pertes de revenu⁸. Les mères qui renoncent à leur activité professionnelle ou réduisent leur taux d'occupation lors de la fondation d'une famille ne sont plus disponibles sur le marché du travail ou ne le sont que de manière limitée.

Le marché suisse du travail se caractérise par un besoin élevé en personnel qualifié. L'immigration de main-d'œuvre étrangère joue un rôle essentiel dans la couverture de cette demande. Le Conseil fédéral ne souhaiterait toutefois pas plus d'immigration

⁶ Enquête suisse sur la population active. L'ESPA en bref 2020, Office fédéral de la statistique (OFS), 2021. Disponible sur : www.statistique.admin.ch > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Publications.

⁷ Les familles en Suisse. Rapport statistique 2021, OFS, 2021, p. 26. Disponible sur : www.statistique.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Familles.

⁸ Bischof, Severin et al. (2023) : Die wirtschaftliche Situation von Familien in der Schweiz. Bedeutung von Geburten und Scheidungen/Trennungen. Rapport de recherche réalisé sur mandat de l'OFAS (en préparation).

que nécessaire⁹. Or, la concurrence internationale s'intensifie pour attirer la main d'œuvre. Afin de renforcer durablement la disponibilité du personnel qualifié dont la Suisse a besoin, il est crucial pour cette dernière d'exploiter et de promouvoir au maximum le potentiel de main-d'œuvre nationale. Cet objectif est poursuivi dans le cadre de quatre champs d'action principaux : la formation continue et le rehaussement du niveau des qualifications pour répondre aux besoins du marché du travail, l'amélioration de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, la création de bonnes conditions pour l'emploi jusqu'à l'âge de la retraite et au-delà, et enfin la promotion de l'innovation pour augmenter la productivité. La conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle occupe donc une place centrale pour la couverture de la demande croissante de personnel qualifié.

Les frais de garde des enfants supportés par les parents en Suisse sont en moyenne nettement plus importants que dans les pays voisins, notamment parce que la participation des pouvoirs publics y est sensiblement inférieure¹⁰. Les frais élevés supportés par les parents pour l'accueil extrafamilial des enfants – outre les incitations fiscales négatives – dissuadent fortement les parents d'exercer une activité professionnelle¹¹.

2 Proposition de la CSEC-N

2.1 Proposition de la majorité

Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants

La Confédération doit participer durablement aux frais que les parents supportent pour l'accueil extrafamilial de leurs enfants. Chaque enfant pris en charge par une institution publique ou privée (par ex. une structure d'accueil collectif de jour ou une structure parascolaire) ou dans une famille de jour donnera droit à une contribution de la Confédération, de sa naissance jusqu'à la fin de sa scolarité obligatoire. Cette contribution sera allouée aux parents indépendamment de leur situation financière et ne remplacera pas les éventuelles subventions octroyées par le canton, la commune ou l'employeur.

Pendant les quatre premières années qui suivront l'entrée en vigueur de la loi, la contribution de la Confédération couvrira 20 % des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial pour enfants. Par la suite, le Conseil fédéral fixera le montant de la contribution fédérale en fonction des contributions de chaque canton à l'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel. Pour cela, il définira une valeur seuil

⁹ Manifestation d'information du 26.8.2020 à Coire sur l'initiative de limitation. Disponible sous : www.admin.ch > Documentation > Communiqués > « Le Conseil fédéral ne veut qu'autant d'immigration que nécessaire ».

¹⁰ Conseil fédéral (2015) : Coûts complets et financement des crèches en comparaison internationale. Rapport du Conseil fédéral du 22.3.2013 en réponse au postulat 13.3259 Christine Bulliard-Marbach « Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur ». Disponible sur : www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20133259/Bericht%20BR%20F.pdf.

¹¹ Credit Suisse (2021) : Les coûts d'une place de crèche en Suisse. Frais de garde des enfants en comparaison régionale. Disponible sous : www.credit-suisse.com > docs > ch.

dont le montant correspondra au montant minimal des contributions qu'un canton devrait accorder à l'accueil extrafamilial pour enfants pour que la contribution de la Confédération reste à 20 % des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial au cours des quatre années suivantes. Si le montant des contributions d'un canton est inférieur à ce seuil, la contribution de la Confédération sera réduite de manière linéaire. Cette réduction sera toutefois limitée, car la contribution de la Confédération devra s'élever dans tous les cantons à au moins 10 % des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial. Le Conseil fédéral fixera la valeur seuil tous les quatre ans de manière à ce que les cantons soient incités à augmenter leurs contributions à l'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel ; cela doit en outre permettre d'éviter qu'ils ne les réduisent proportionnellement au montant que la Confédération consent à assumer.

Le projet prévoit également que le montant de la contribution de la Confédération soit calculé en tenant compte des « conditions locales particulières ». Les cantons verseront les contributions fédérales aux parents conformément à la loi et les imputeront à la Confédération. Selon le projet, pendant la première année qui suit l'entrée en vigueur de la loi, la Confédération participerait à hauteur d'environ 710 millions de francs aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel. Les mesures proposées dans la loi et l'évolution démographique devraient conduire à une augmentation du recours à l'accueil extrafamilial dans un cadre institutionnel au cours de la première période de quatre ans. La CSEC-N estime que les coûts pour la contribution de la Confédération s'élèveraient à environ 860 millions de francs à la fin de cette période.

Conventions-programmes

Les conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons sont le deuxième instrument d'encouragement prévu par le projet de loi. Ces conventions permettront à la première d'allouer aux seconds des aides financières globales pour développer leur offre d'accueil extrafamilial pour enfants et leur politique d'encouragement de la petite enfance.

La Confédération pourra allouer aux cantons des aides financières sur la base d'objectifs d'efficacité définis de manière stratégique. Elle pourra ainsi soutenir :

- la création de places d'accueil extrafamilial pour des enfants d'âge préscolaire et scolaire ainsi que pour des enfants d'âge préscolaire en situation de handicap afin de combler les lacunes dans l'offre d'accueil ;
- des mesures visant à mieux adapter les offres d'accueil extrafamilial aux besoins des parents, en particulier en ce qui concerne l'élargissement et la flexibilisation des heures de prises en charge ;
- des mesures visant à améliorer la qualité pédagogique et opérationnelle des offres d'accueil extrafamilial pour enfants, et
- des mesures des cantons visant à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance.

Le projet de loi prévoit trois périodes contractuelles de quatre ans. Pour la première période, la CSEC-N demande un crédit d'engagement de 224 millions de francs.

Statistiques

Enfin, le projet de loi crée une base légale pour la mise en place et la réalisation de statistiques fédérales dans les domaines de l'accueil extrafamilial pour enfants et de la politique d'encouragement de la petite enfance. Ces statistiques font actuellement défaut, d'où la volonté de la CSEC-N de combler cette lacune. L'article proposé à cet effet prévoit la collaboration des cantons à l'établissement des statistiques et les oblige à mettre les données standardisées nécessaires à la disposition de l'Office fédéral de la statistique.

2.2 Principales minorités

Une minorité (Umbricht Pieren) rejette le projet dans son ensemble. Elle considère que l'accueil extrafamilial pour enfants et l'encouragement de la petite enfance relèvent de la compétence des cantons et des communes et qu'il n'y a donc pas lieu de prévoir un soutien de la Confédération. Une autre minorité (Gutjahr) souhaite renvoyer le projet de loi existant à la CSEC-N et demande l'élaboration d'un nouveau projet afin que tous les parents qui contribuent financièrement à la garde de leurs enfants puissent bénéficier d'un soutien financier de l'État.

Une minorité (Wasserfallen Christian) propose de limiter le projet à la contribution de la Confédération et de renoncer aux conventions-programmes avec les cantons. Une autre minorité (Umbricht Pieren) souhaite renoncer à toutes les dispositions du projet de loi portant sur la politique d'encouragement de la petite enfance.

Une minorité (Gutjahr) souhaite limiter la contribution de la Confédération à 10 % dans le modèle de la majorité et prévoir une réduction allant jusqu'à 0 %. Une autre minorité (Fivaz) souhaite maintenir le système incitatif proposé dans le projet mis en consultation (contribution de base de 10 % et contribution complémentaire de 10 % au maximum), mais en introduisant un calcul linéaire pour cette dernière. Deux autres minorités souhaitent s'écarter de ce système incitatif et proposent une contribution fédérale constante de 10 % (Umbricht Pieren) ou de 15 % (Wasserfallen Christian).

Une minorité (Umbricht Pieren) entend limiter le droit à la contribution de la Confédération aux seuls parents dont le taux d'occupation cumulé s'élève à plus de 100 %. Une minorité (de Montmollin) propose que le Conseil fédéral fixe dans l'ordonnance le taux d'occupation cumulé minimal des deux parents ouvrant le droit à la contribution de la Confédération.

Une minorité (de Montmollin) entend limiter le droit à la contribution de la Confédération de la naissance des enfants à la fin de l'école primaire. Une autre minorité (Umbricht Pieren) propose de limiter le droit à la contribution de la Confédération aux enfants d'âge préscolaire.

Une minorité (Kutter) propose de renoncer à prendre en compte les conditions locales particulières dans le calcul de la contribution fédérale et de fixer celle-ci sur la base d'une valeur moyenne suisse.

3

Coûts

Le tableau ci-après présente un aperçu des coûts du modèle proposé par la majorité de la CSEC-N ainsi que des modèles proposés par les minorités :

Aperçu des coûts générés par les deux instruments d'encouragement

	Contribution de la Confédération	Conventions-programmes
	Coûts en millions de francs pour la 1 ^{re} année suivant l'entrée en vigueur de la loi	Coûts en millions de francs pour les 4 premières années suivant l'entrée en vigueur de la loi
Majorité de la CSEC-N	710	224 (56 par année)
Minorité Gutjahr – art. 7 al. 1, et 8, al. 1, P-LSAcc (système de malus avec une contribution de la Confédération de 10 % max.)	360	
Minorité Fivaz – art. 7, 8 et 9 P-LSAcc (système de bonus avec une contribution de base de 10 % et une contribution complémentaire de 10 % max.)	610	
Minorité Wasserfallen Christian – art. 7, 8 et 9 P-LSAcc (contribution de la Confédération de 15 %, sans système incitatif)	530	

Minorité Umbricht Pieren – art. 7, 8 et 9 P- LSAcc (contribution de la Confédération de 10 % des coûts effectifs, sans système incitatif)	max. 360	
Minorité Kutter – art. 7, al. 1, 2 et 4, P-LSAcc (modèle de la majorité de la CSEC-N avec une contribution de la Confédération uniforme pour toute la Suisse)	710	
Minorité Wasserfallen Christian – section 3 (art. 13 à 16) P- LSAcc (pas de conventions-programmes)		0

Coûts de mise en œuvre

Les coûts de mise en œuvre engendrés par les deux instruments d'encouragement s'élèvent à 16 millions de francs pour quatre ans. Ils seraient significativement réduits en cas de renoncement aux conventions-programmes, car il n'y aurait plus les dépenses liées à la négociation des conventions-programmes avec les cantons ainsi que celles liées à leur mise en œuvre.

4 Avis du Conseil fédéral

4.1 Appréciation générale du projet de la commission

Le Conseil fédéral estime que l'accueil extrafamilial pour enfants doit être encouragé et que les pouvoirs publics doivent alléger davantage la charge financière des parents. Ceci en particulier aussi dans le contexte de la pénurie de personnel qualifié. Toutefois, il rejette par principe l'introduction d'une contribution fédérale pour faire diminuer les frais des parents liés à l'accueil extrafamilial pour enfants. D'une part, l'accueil extrafamilial pour enfants relève de la compétence des cantons ainsi que de la

responsabilité des employeurs, et d'autre part, la situation financière tendue de la Confédération ne permet pas un engagement supplémentaire. De plus, cette contribution de la Confédération conduirait à devoir faire des économies dans d'autres tâches importantes de la Confédération décidées par le Parlement. Si le Parlement entre en matière sur le projet, certaines conditions doivent être remplies selon le Conseil fédéral, en particulier une participation financière plus importante de la part des cantons.

Le Conseil fédéral considère que les coûts engendrés par le projet de la CSEC-N ne sont pas finançables au vu de la situation financière tendue de la Confédération. Pour la contribution de la Confédération, ces coûts seraient de l'ordre de 710 millions de francs pour la première année suivant l'entrée en vigueur de la loi et ils augmenteraient les années suivantes. Pour les conventions-programmes, ils s'élèveraient à 56 millions de francs par année. Il convient en outre de noter que la responsabilité en matière d'accueil extrafamilial pour enfants et d'encouragement de la petite enfance relève en premier lieu des cantons et des communes. Si le Parlement entre en matière sur le projet, les coûts liés à la contribution de la Confédération doivent être sensiblement réduits et il doit être renoncé aux conventions-programmes.

Le Conseil fédéral rejette l'établissement de statistiques dans le domaine de la politique d'encouragement de la petite enfance, car cette dernière, avec la proposition du Conseil fédéral de renoncer aux conventions-programmes, demeure de la seule compétence des cantons et des communes.

4.2 Évaluation des instruments d'encouragement

Si le Parlement entre en matière sur le projet, le Conseil fédéral apprécie les instruments d'encouragement comme indiqué ci-dessous.

4.2.1 Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants

De l'avis du Conseil fédéral, outre les prestations de transfert telles que les allocations familiales, qui compensent partiellement les coûts liés à l'entretien d'un ou plusieurs enfants, une contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial telle que prévue par la CSEC-N peut contribuer à une plus grande intégration des parents au marché du travail.

La contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel que prévoit le projet bénéficierait à toutes les familles qui ont recours à ce type d'offre. La Confédération aiderait ainsi les mères à mieux exploiter leur potentiel professionnel, indépendamment de leurs revenus et de leurs qualifications.

Objectif de la contribution de la Confédération

Conformément à l'objectif du projet de loi, la Confédération participe aux frais des parents pour l'accueil extrafamilial des

enfants afin de leur permettre d'exercer une activité professionnelle ou de suivre une formation. Les parents auront droit à la contribution de la Confédération uniquement s'ils font garder leurs enfants dans un cadre institutionnel. Selon le projet de loi, l'exercice d'une activité lucrative ou la poursuite d'une formation n'est cependant pas une condition sine qua non pour ouvrir droit à la contribution de la Confédération.

Le Conseil fédéral est d'avis que la contribution de la Confédération ne doit être accordée qu'aux parents qui exercent une activité lucrative ou suivent une formation et qui, pour ces raisons, ne peuvent pas garder eux-mêmes leurs enfants. Cette limitation du droit à la contribution de la Confédération est conforme à l'objectif du projet de loi qui doit contribuer à améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et à lutter contre le manque de main-d'œuvre qualifiée. Il s'agit ainsi d'éviter que la contribution de la Confédération ne soit versée aux parents qui pour d'autres raisons confient leur enfant à une garde institutionnelle ou qui les gardent eux-mêmes.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral propose d'approuver la minorité de Montmollin et d'adapter le projet de loi de manière à ce que le Conseil fédéral fixe dans l'ordonnance le taux d'occupation cumulé minimal (activité lucrative ou formation) donnant droit à la contribution de la Confédération. Il conviendra alors de tenir compte des situations spécifiques (par ex. de la situation des familles monoparentales).

Droit à la contribution de la Confédération

Selon le projet de la CSEC-N, chaque enfant doit avoir droit, de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire, à une contribution de la Confédération, dans la mesure où il est accueilli dans un cadre institutionnel. Le Conseil fédéral partage l'avis de la CSEC-N selon lequel il convient de réduire la charge financière tant des parents avec des enfants d'âge préscolaire que des parents avec des enfants d'âge scolaire. Les parents d'enfants entre 13 et 15 ans ne doivent en règle générale pas assumer de frais liés à l'accueil, mais seulement des frais de repas. Les frais de repas n'ont pas été pris en compte dans le calcul de la contribution de la Confédération afin que les parents dont l'enfant est accueilli dans un cadre institutionnel ne soient pas privilégiés par rapport aux parents qui gardent leur enfant à domicile ; en effet, une garde à domicile engendre aussi quotidiennement des frais de repas. Raison pour laquelle l'évaluation des coûts portant sur la proposition de la majorité de la CSEC-N est aussi élevée que

celle de la minorité de Montmollin qui souhaiterait que la contribution de la Confédération ne soit versée que jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire du degré primaire. Du point de vue du Conseil fédéral, la minorité de Montmollin permet de limiter le cercle des enfants bénéficiaires de sorte que la contribution de la Confédération réduise la charge financière des parents qui assument des frais élevés pour l'accueil de leur enfant dans un cadre institutionnel.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral propose d'approuver la minorité de Montmollin et d'adapter le projet de loi de telle sorte que chaque enfant ait droit, de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire du degré primaire (8P Harmos), à une contribution de la Confédération, dans la mesure où il est gardé dans un cadre institutionnel.

Montant et conception de la contribution de la Confédération

Le Conseil fédéral est d'avis que la contribution de la Confédération doit réduire significativement la charge financière des parents. Il rejette toutefois la création d'une nouvelle tâche de la Confédération dont les coûts sont estimés à 710 millions de francs la première année suivant l'entrée en vigueur de la loi et qui augmenteraient les années suivantes, et ce en raison des déficits actuels en matière de planification financière et des autres défis posés au budget de la Confédération (sécurité, migration, climat, santé et démographie). Une contribution de la Confédération à hauteur de 10 % des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial serait supportable financièrement pour la Confédération. Il en résulterait des coûts d'environ 360 millions de francs pour la première année suivant l'entrée en vigueur de la loi. Une contribution dans cette proportion réduirait effectivement la charge financière des parents. Le Conseil fédéral est d'avis qu'une contribution inférieure à 10 % ne produirait pas l'effet escompté.

Il pense aussi qu'il convient, concernant la conception de la contribution de la Confédération, de renoncer à un système incitatif pour les cantons (système de malus ou de bonus). Un système de ce type conduirait à ce que les parents dont l'enfant est gardé dans un canton qui s'engage peu en faveur de la réduction des coûts de l'accueil extrafamilial pour enfants, soient doublement pénalisés. Ils auraient comparativement des frais de garde élevés, car le canton subventionne peu ce domaine, et ils recevraient en outre une contribution de la Confédération moins élevée, voire aucune selon le modèle proposé. Le Conseil fédéral estime qu'une telle inégalité de traitement des parents par la Confédération est choquante. L'évaluation des aides financières accordées au titre de la LAAcc a en outre montré que, concernant les subventions des cantons et des communes, les cantons n'augmentent leurs subventions que lorsque la volonté politique est présente, et ce indépendamment d'un éventuel cofinancement par la Confédération. Certains effets d'aubaine ont donc joué un rôle non négligeable¹², ce qui relativise fortement l'efficacité des systèmes incitatifs proposés. Enfin, les charges disproportionnées de mise en œuvre ne plaident pas non plus en faveur de ce type de systèmes incitatifs.

¹² Stern, Susanne et al. (2022): Evaluation des aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants: effets des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales. Rapport de recherche n° 8/22 sur mandat de l'OFAS.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral propose de s'inspirer de la minorité Wasserfallen Christian et de soutenir une contribution de la Confédération sans système incitatif correspondant à un pourcentage fixe des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial. Il propose d'adapter le projet de telle sorte que le montant de la contribution de la Confédération corresponde à 10 % de ces coûts.

Fixation de la contribution de la Confédération en tenant compte des conditions locales particulières

La majorité de la commission propose en outre que le Conseil fédéral tienne compte des *conditions locales particulières* dans le calcul de la contribution fédérale. Elle entend donc prendre en compte la forte variation régionale des frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel. Selon la minorité Kutter, la contribution de la Confédération doit au contraire être fixée sur la base de la moyenne des coûts complets d'une place d'accueil extrafamilial *en Suisse*. Du fait de l'éventuelle réduction linéaire de la contribution de la Confédération (art. 8 P-LSAcc), des différences (supplémentaires) dans le montant de la contribution pourraient apparaître pour le même taux de prise en charge, que l'on suive la proposition de la majorité ou celle de la minorité Kutter.

Le Conseil fédéral estime problématique de tenir compte des conditions locales comme le demande la majorité : il appartient aux cantons et aux communes de prendre en compte, dans leur subventionnement de l'offre d'accueil extrafamilial, du contexte local tel que le niveau régional des salaires et des loyers et les normes de qualité en vigueur. En prenant en compte ce contexte, la Confédération inciterait les cantons à fixer les coûts les plus élevés possibles, ce qui va à l'encontre des efforts déployés par la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) pour harmoniser à l'échelle du pays les exigences de qualité en matière d'accueil extrafamilial¹³. De plus, il convient de garder à l'esprit que les variations régionales des coûts vont de pair avec les variations du salaire moyen des parents qui, toute proportion gardée, pourraient compenser une large part de ces différences.

L'Office fédéral des assurances sociales a chargé un bureau de recherche d'examiner selon quels critères les conditions locales pourraient être prises en compte. Les chercheurs sont parvenus à la conclusion qu'aucun indicateur ne permet de justifier un calcul différencié des coûts complets. Ils soulignent en outre qu'une différenciation de ce type en fonction des conditions locales occasionnerait une charge de travail disproportionnée¹⁴.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral propose de s'inspirer de la minorité Kutter et d'adapter le projet de loi de telle sorte que la contribution de la Confédération soit

¹³ Recommandations de la CDAS et de la CDIP sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants. Novembre 2022. Disponible sur : www.sodk.ch > Documentation > Communiqués de presse ou www.edk.ch > Documentation > Réglementations et décisions > Recommandations.

¹⁴ Stern, Susanne et al. (2023) : Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung. Berechnungsgrundlage. Rapport sur mandat de l'OFAS (publication en préparation).

calculée en fonction des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial pour enfants en Suisse.

Financement de la contribution de la Confédération

Le Conseil fédéral est d'avis que la contribution de la Confédération doit réduire sensiblement les charges pesant sur les parents. Il rejette toutefois la création d'une nouvelle tâche de la Confédération dont les coûts sont estimés à 710 millions de francs la première année suivant l'entrée en vigueur de la loi et qui augmenteraient les années suivantes, et ce en raison des déficits actuels selon la planification financière et les autres défis posés au budget de la Confédération (sécurité, migration, climat, santé et démographie). De plus, cette contribution de la Confédération conduirait à devoir faire des économies dans d'autres tâches importantes de la Confédération. Une contribution de la Confédération à hauteur de 10 % des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial engendrerait des coûts d'environ 360 millions de francs pour la première année suivant l'entrée en vigueur de la loi. Une contribution dans cette proportion réduirait effectivement la charge financière des parents. Le Conseil fédéral est d'avis qu'une contribution inférieure à 10 % ne réduirait pas efficacement la charge financière des parents.

En raison de la compétence cantonale dans ce domaine, une importante participation financière des cantons semble nécessaire et souhaitable. Les dépenses supplémentaires de la Confédération s'élèvent pour la première année (probablement 2025) à 360 millions de francs. Si ces dépenses supplémentaires ne peuvent pas être compensées par un contre-financement, l'objectif d'économie des dépenses fédérales faiblement liées, qui est de toute façon nécessaire pour assainir le budget et le plan financier, devrait être relevé de 2 à près de 3,5 %.

Au vu de la compétence cantonale, une possibilité évidente de contre-financement consiste à réduire la part cantonale à l'impôt fédéral direct selon l'art. 196 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD). Une diminution de la part cantonale prévue à l'al. 1 de 0,7 point de pourcentage, part qui passerait de 21,2 % à 20,5 % générerait des recettes supplémentaires de près de 200 millions de francs par an. La charge nette de la Confédération s'élèverait encore, pour la première année, à 160 millions de francs, ce qui nécessiterait malgré tout de devoir faire des économies supplémentaires.

Il semble probable qu'en raison des mesures prévues par la loi et des évolutions démographiques les parents recourent de plus en plus aux offres d'accueil extrafamilial. Les coûts de la nouvelle subvention augmentent donc plus fortement que le contre-financement. Les économies à réaliser devront donc être plus importantes au fur et à mesure des années. Sans possibilité de corriger, cela conduit à une augmentation de la charge financière nette incombant à la Confédération, alors que les réductions croissantes dans le domaine des tâches non lié devraient être financées. Si la charge nette de la Confédération augmente pour passer à plus de 200 millions de francs par an (six fois plus que ce que la Confédération investit actuellement pour l'accueil extrafamilial pour enfants), la part cantonale prévue par le nouvel art. 196, al. 1^{er}, LIFD, doit être diminuée une deuxième et dernière fois de 0,4 point de pourcentage (pour passer à 20,1 %), afin d'augmenter une nouvelle fois le contre-financement des coûts de la contribution de la Confédération.

Un mécanisme correctif de ce type ne se justifie pas que du point de vue des finances fédérales. Si les augmentations des coûts sont liées à un plus grand recours (souhaité) aux offres d'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel, les cantons profitent aussi des avantages locaux.

Le Conseil fédéral demande donc que le contre-financement et la reprise d'une grande partie des coûts soient assurés au moyen de la diminution de la part des cantons à l'impôt fédéral direct, et ce comme présenté ci-dessus. Les dispositions de la LIFD (art. 196) doivent être adaptées et complétées en conséquence.

4.2.2 Conventions-programmes

Outre la contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants, la majorité de la CSEC-N prévoit le recours à des conventions-programmes. La minorité Wasserfallen Christian propose d'y renoncer.

Les domaines d'encouragement prévus dans les conventions-programmes se recourent largement avec les mesures financées par la Confédération au cours des dernières années qui visent à encourager l'accueil extrafamilial pour enfants et la petite enfance. La Confédération fournit ainsi depuis 2003 déjà des aides financières pour la création de places d'accueil pour enfants et depuis 2018 des aides financières pour des projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extrafamilial aux besoins des parents. Sur la base de l'art. 26 de la loi du 30 septembre 2021 sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ)¹⁵, la Confédération a alloué aux cantons, de 2014 à 2022, des aides financières pour des programmes visant à constituer et à développer leur politique de l'enfance et de la jeunesse. Dans le cadre de ce financement initial, la Confédération a également versé aux cantons des aides financières pour l'encouragement de la petite enfance¹⁶. La Confédération demande donc aux cantons et aux communes d'exploiter au mieux leur compétence et d'œuvrer à l'avenir de manière autonome afin de mettre en place une offre d'accueil extrafamilial pour enfants adaptée aux besoins et de développer leur politique d'encouragement de la petite enfance.

Il convient de rappeler que la conclusion d'une convention avec les cantons se fait sur une base volontaire, ce qui conduirait à une inégalité de traitement des parents qui n'est pas souhaitable. À la différence de la contribution de la Confédération, les fonds fédéraux ne profiteraient pas à tous les parents qui recourent à l'accueil extrafamilial pour leurs enfants, mais aux seuls parents domiciliés dans un canton qui a conclu une convention-programme avec la Confédération. Les coûts élevés de mise en œuvre sont un autre inconvénient des conventions-programmes. Renoncer aux conventions-programmes entraînera une réduction des coûts de mise en œuvre prévus. À cela s'ajoutent les réserves du Conseil fédéral pour ce qui est de la conclusion de conventions-programmes dans ces domaines avec les cantons. Les conventions-programmes sont

¹⁵ RS 446.1

¹⁶ Bolliger, Christian et Sager, Patricia (2017) : État des lieux de l'octroi d'aides financières en vertu de l'article 26 LEEJ. Rapport de recherche n° 12/17 sur mandat de l'OFAS.

un instrument reconnu comme efficace pour l'encouragement de certains domaines politiques avec les cantons. Cet instrument a toutefois été pensé pour financer des tâches relevant d'une compétence partagée entre la Confédération et les cantons. Il permet une collaboration sur une base partenariale et une clarification des rôles entre les différents niveaux étatiques. Pour ce qui est de l'accueil extrafamilial pour enfants et de l'encouragement de la petite enfance, il ne s'agit pas de tâches communes : la compétence relève en premier lieu des cantons et des communes. C'est à eux qu'il revient de mettre en place une offre d'accueil adaptée aux besoins. Les conventions-programmes risqueraient de remplacer les mesures cantonales visant à améliorer l'offre dans ce domaine.

Le Conseil fédéral est d'avis que l'objectif premier du projet devrait être l'adoption d'une nouvelle orientation en ce qui concerne le soutien fédéral dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants : il convient de ne plus octroyer des aides financières aux cantons pour des mesures relatives à l'offre d'accueil, car l'expérience a montré qu'elles étaient inefficaces, mais de privilégier un financement du sujet visant à réduire directement la charge financière des parents.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral propose d'approuver la minorité Wasserfallen Christian et d'adapter le projet de loi de telle sorte qu'il soit renoncé aux conventions-programmes. Il propose par conséquent de ne pas entrer en matière sur le projet d'arrêté fédéral.

4.3 Conséquences financières

Les coûts engendrés par la contribution de la Confédération proposée par le Conseil fédéral, qui correspondrait à 10 % des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial, s'élèveraient à près de 360 millions de francs la première année suivant l'entrée en vigueur de la loi. Avec le contre-financement décrit ci-dessus, réalisé au moyen d'une réduction de la part cantonale à l'impôt fédéral direct, la charge financière de la Confédération s'élèverait à 160 millions de francs par an (cf. ch. 4.2.1). Si la charge financière nette de la Confédération passe à 200 millions, le contre-financement par les cantons doit être adapté au moyen d'une nouvelle et unique diminution de la part cantonale.

À cela s'ajouteraient les coûts de mise en œuvre, coûts qui seraient moins élevés en cas de renoncement aux conventions-programmes.

5

Proposition du Conseil fédéral

Proposition du Conseil fédéral concernant le projet de loi

Si le Parlement entre en matière sur le projet, le Conseil fédéral propose d'adapter le projet comme suit :

- limitation du but de la loi à la réduction des frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants (suppression des art. 1, al. 2, let. b à d, 2, let. b, et 3, let. c, P-LSAcc) ;
- fixation dans l'ordonnance du taux d'occupation cumulé minimal des deux parents ouvrant droit à la contribution de la Confédération (adaptation de l'art. 4, al. 1, P-LSAcc) ;
- limitation du champ d'application de la loi à l'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire du degré primaire (adaptation des art. 2, 3 et 4, al. 2, P-LSAcc) ;
- fixation du montant de la contribution de la Confédération à hauteur de 10 % des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial (adaptation de l'art. 7, al. 1, et suppression des art. 8 et 9 P-LSAcc) ;
- calcul de la contribution de la Confédération en fonction des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial en Suisse (adaptation de l'art. 7, al. 1, 2 et 4, P-LSAcc) ;
- renoncement aux conventions-programmes (suppression de la section 3 [art. 13 à 16] et de l'art. 21, al. 3, P-LSAcc) et
- renoncement à l'établissement de statistiques dans le domaine de la politique d'encouragement de la petite enfance (adaptation de l'art. 17 P-LSAcc).

Proposition du Conseil fédéral concernant l'arrêté fédéral

Le Conseil fédéral propose de ne pas entrer en matière sur le projet d'arrêté fédéral de la CSEC-N.

Proposition d'adaptation de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct

Si le Parlement entre en matière sur le projet, le Conseil fédéral demande que l'art. 196, al. 1, LIFD soit adapté de manière à ce que le point de pourcentage de la part cantonale à l'impôt fédéral direct soit réduit. Un nouvel al. 1^{er} doit en outre être introduit à l'art. 196 LIFD ; il y sera prévu une nouvelle diminution de la part cantonale de 0,4 point de pourcentage dans la mesure où la charge nette de la Confédération

pour la contribution de la Confédération devait dépasser les 200 millions de francs par an.